

---

# Federal Almanya’da Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yasal Düzenlemelerin Genel Çerçevesi\*

---

Alpay HEKİMLER\*\*

## ÖZET

*Kısa çalışma modeli ve bu model kapsamında işçilerin hak ettikleri kısa çalışma ödeneği, fazla bilinmemesine karşı, Almanya’da ortaya çıkıp gelişmiş ve birçok ülke için örnek oluşturmuştur. Günümüzde kazanılmış olan tecrübeler, kriz dönemlerinde istihdamın teşvik edilmesi amacıyla, bu modelin gerek işverenler gerekse işçiler yanında, genel olarak ekonomik ve sosyal dengeler üzerinde de çok olumlu katkılar sağladığı kabul edilmektedir.*

*Ülkemizde ilk defa 4857 sayılı İş Kanunu ile mevzuatımıza kazandırılmış olan kısa çalışma modeli, daha sonradan isabetli bir biçimde kısaca İşsizlik Sigortası Kanunu olarak tanımlanan 4447 sayılı kanun hükümleri kapsamında düzenleme bulmuştur. Bu çalışmada, günümüzde Federal Almanya’da kısa çalışma modeli kapsamında işçilere sağlanan edininimler ve hak kazanma koşulları ile ilgili genel çerçeve ortaya konmaya ve analiz edilmeye çalışılmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Kısa çalışma, kısa çalışma ödeneği, yönetime katılım, esnek istihdam, işsizlik.*

---

\* Makale Geliş Tarihi: 14.02.2017, Makale Kabul Tarihi: 20.05.2017

\*\* Prof. Dr., Namık Kemal Üniversitesi Öğretim Üyesi

## ABSTRACT

### Internal and External Motives of Negative Union Perception in Turkey

*The short-time working model and the short-time working allowance that the workers deserve within the scope of this model has emerged and developed in Germany and became an example for many countries. Today's experiences show that in order to encourage employment in times of crisis, this model provides positive contributions both to employers and workers, generally on economic and social balances.*

*The short-time working model, which was first introduced in our country by the Labor Law numbered 4857, was regulated in accordance with the provisions of the law numbered 4447, which was defined briefly as the Unemployment Insurance Law. In this study, it is tried to present and analyze the worker-acquired acquisitions and the general framework for the conditions of entitlement within the short-time working model in the Federal Republic of Germany.*

**Keywords:** *Short-time working, short-time working allowance, co-determination, flexible employment, unemployment.*

## I. GİRİŞ

İşsizlik ile mücadelede önemli bir istihdam politikası aracı haline dönüşmüş olan kısa çalışma uygulaması özellikle kriz dönemlerinde başvuru- lan bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim farklı ülke uygulamaları incelendiğinde, bu model ile esas amaçlananın gerek ülke düzeyinde gerekse sektörel veya işletme düzeyinde meydana gelen kısa süreli dalgalanmalara cevap verecek bir enstruman geliştirmek olduğu görülmektedir.

Bilindiği üzere, kısa çalışma uygulaması, esas itibariyle tarafların belirlemiş oldukları çalışma süresinin olağanüstü dönemlerde önemli ölçüde azaltılmasını öngören esnek bir istihdam biçimidir. Dolayısıyla bu istihdam biçimi ile hedeflenen, ağırlaşan ekonomik koşullarda, işverenlerin bir taraftan istihdam ettikleri işgörenlerin işten çıkartılmasını engellemek ve çalışanlara da belirli bir gelir garantisi sağlayarak bu olağanüstü dönemin atlmasına yardımcı olmak ve böylelikle işçilerinde işsizler ordusu arasındaki yerlerini almalarının önüne geçmektir. Bu bakımdan,

işçilerin çalışma sürelerinin kendi iradeleri dışında azalmasına bağlı olarak ortaya çıkacak ücret kayıplarının en azından belirli ölçüde giderilmesine yönelik, kısa çalışma ödeneği önemli bir sosyal politika aracı olarak da karşımıza çıkmaktadır<sup>1</sup>. Bu enstrümanın, bir sosyal politika aracı olmasının ötesinde aynı zamanda, genel anlamda istihdam seviyesinin azalmasına engel olması bakımından, işletme politikaları ve genel ekonomi politikaları bağlamında da önemli bir fonksiyon üstelenmekte olduğu da tartışmasıdır.

Türkiye'nin de bugünlerde ekonomik açıdan olağanüstü bir dönemden geçtiği ve gerekli tedbirler alınmadığı takdirde daha kötü günlerin bizleri beklediği ortadadır. Bu yazının kaleme alındığı tarih itibariyle, açıklanmış olan son istihdam verileri de göz önüne alındığında, parlak bir tablonun karşımıza çıkmadığı görülmektedir. Nitekim ülke genelinde işsizlik oranı %11,8 düzeyine ulaşmış olup, gençler arasındaki işsizlik seviyesi rekor olarak tanımlanabilecek bir seviye olan %21,2 olarak açıklanmıştır<sup>2</sup>. Bununla birlikte bu rakamların resmi veriler olduğu, gerçek işsizliğin çok daha yüksek seviyelerde seyretmekte olduğu da bilinmektedir.

Uluslararası çalışmalar, kısa çalışma modelinin ve uygulama biçimlerinin ağırlıklı olarak kriz dönemlerinde ele alınmakta olduğunu bize gösterse de, böyle bir ortama girmeden öncede istihdam piyasasındaki dalgalanmaları belirli ölçekte absorbe edebilecek bir araç olması nedeniyle, kriz dönemleri dışında, adeta hazırlık amacıyla, üzerinde çalışmalar yapıldığı bir araç olarak da karşımıza çıkmaktadır. Burada söz etmekte olduğumuz krizin, tüm ülkeyi etkileyen bir kriz olması zorunluluğu da kesin olarak bulunmamaktadır. Bu sektörel düzeyde bir kriz olabileceği gibi, bölgesel düzeyde de ortaya çıkabilmektedir.

Ülkemizde de, kısa çalışma uygulaması mevzuatımıza kazandırılmasının ardından, işletmelerde istihdamın daralmasını engellemek amacıyla bir araç olarak uygulamaya alınmış ve ilerleyen yıllar içerisinde yasal çerçevede değişikliğe gidilerek, daha etkin hale getirilmeye çalışılmıştır.<sup>3</sup> Ancak ülkemizde yürürlükte olan mevzuat hükümleri ve bu hükümlerin et-

<sup>1</sup> *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.)*, Übersicht über das Sozialrecht, 13.Auflage, Bonn, 2016, s.89.

<sup>2</sup> <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=24623> Erişim 08.02.2017

<sup>3</sup> *Bkz.: Alpay Hekimler*, Global Finans Krizi Ekseninde Kısa Çalışma Uygulamasının Ülkemizde Etkinliği Üzerine Gözlemler, TISK İşveren, Mart 2009, s.28-35.

kinliğinin değerlendirilmesi ayrı bir yazının konusunu oluşturduğundan ötürü, bu çalışma kapsamında bu konu burada ele alınmayacaktır. Ancak yine de bu noktada, kanaatimizce kısa çalışmaya ilişkin düzenlemelerin ihtiyaçları tam olarak karşılamaktan uzak kaldığı ve bu modelin ülkemizde etkinleştirilmesi gerektiğinin altının çizilmesi gerekmektedir.

Bu yazımızda, uluslararası gelişmeler irdelendiğinde, giderek daha fazla üzerinde durulmaya başlanılan kısa çalışma uygulamasının bir anlamda doğdu yer, hatta anavatanı olarak da tanımlayabileceğimiz Federal Almanya'da, yasal zeminde nasıl düzenlendiği konusu ele alınmaya ve böylelikle ülkemiz açısından da yeni bir perspektif ortaya konmaya çalışılacaktır.

## II. KISA ÇALIŞMA MODELİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİM SÜRECİ

Kısa çalışma modelinin -dolayısıyla kısa çalışma ödeneğinin (*Kurzarbeitsgeld*)- aslında kaynağın Alman orijinli bir istihdam biçimi olduğu gerçeği çok fazla bilinmemektedir. Birçok esnek çalışma biçiminin ortaya çıkmasına ev sahipliği etmiş olan Avrupa Birliği'nin ve dünya siyasetinin en etkin ülkelerinden biri olan Almanya'da kısa çalışma uygulamasının kökenleri 20. yüzyılın başlarına kadar geriye gitmektedir.

Konu bağlamında ilk yasal düzenleme 25 Mayıs 1910 tarihinde kabul edilmiş olan Potasyum Kanunu<sup>4</sup> olarak bilinen kanunda karşımıza çıkmaktadır. Bu yasa ile 20. yüzyılın ilk çeyreğinde İmparatorluk Almanya'sında (*Deutsches Reich*) son derece önemli ve stratejik bir işkolu olan potasyum sanayinde kapasitenin azaltılmasına yönelik olarak bir karar uygulanmaya konulmuştur.<sup>5</sup> Anılan karar uyarınca üretim kapasitenin azaltılmasına bağlı olarak, öncesine oranla daha az çalışacak olan işçiler için oluşacak ücret farkının İmparatorluk Almanyası tarafından, yani bugünkü anlamda kamu kaynaklarından, ödenmesine hükmedilmiştir. Bu yasal düzenleme ile birlikte ilk defa salt bir sanayi sektörüne yönelik olsa dahi, bugünkü anlamda kısa çalışma uygulamasının yasal zeminde temelleri atılmış olundu.

<sup>4</sup> Gesetz über den Absatz von Kalisalzen vom 25. Mai 1910 RGBL. I, S. 775 ff.

<sup>5</sup> Alman İmparatorluğu 1871 – 1919 yılları arasında "Dünya Potasyum Monopolü" olarak nitelendirilmektedir. Bu nedenle de potasyum ile ilgili özel yasalar kabul edilip uygulanmaya konulmuştur. Bu konudaki ayrıntılar için örneğin *Bkz.:* [http://www.bundesarchiv.de/foxpublic/63715B790A062212000000002B8849E8/frame.jsp?detail=findmittelinfo.html&oben=findmittelinfo\\_oben.html](http://www.bundesarchiv.de/foxpublic/63715B790A062212000000002B8849E8/frame.jsp?detail=findmittelinfo.html&oben=findmittelinfo_oben.html) Erişim 20.01.2017

Ancak konu bağlamında ülke çapında getirilen en önemli düzenleme 16 Şubat 1924 tarihinde kabul edilmiş olan “İşsizlere Yardım Edilmesine Yönelik Yönetmelik” hükümleridir.<sup>6</sup> Bu yönetmelikte yer verilen hükümler daha sonra 16 Temmuz 1927 tarihinde kabul edilen İşe Aracılık ve İşsizlik Sigortası Kanununda<sup>7</sup> yansıma bulacaktır. Anılan kanun ile de esas itibarıyla bugün Federal Almanya'da uygulanmakta olan kısa çalışma uygulaması ve kısa çalışma ödeneğine ilişkin temel ilkeler şekillenmiştir. Bu yasanın kabul edilmesinde şüphesiz olarak 1923 yılında yaşanan Hiperinflasyon ve Weimar Cumhuriyetinin ekonomik ve sosyal hayatı desteklemeye yönelik getirdiği tedbirler de etkin olmuştur.<sup>8</sup>

2. Dünya Savaşından sonra, Federal Almanya Cumhuriyeti'nin 1949 yılında ilan edilmesinin ardından yaşanan olumlu ekonomik gelişmeler<sup>9</sup> ve tarihe Alman ekonomik mucizesi olarak geçmiş ve sosyal pazar ekonomisi ilkesini kazandırılması<sup>10</sup>, tam istihdamı da beraberinde getirmiştir. Bu tablo esasen 60'lı yılların sonlarına kadar devam etmiş ve buna bağlı doğal olarak “kısa çalışma” uygulaması en azından bir dönem için Almanya bağlamında önemini yitirmişti. Fakat ilerleyen yıllar içerisindeki ekonomik ve sosyal gelişmelere bağlı olarak, kısa çalışma modelinin yeniden ele alınmasını zorunlu kılmıştır.

Bu doğrultuda 1969 yılında, kısa çalışma ve özellikle esnek istihdam modeli kapsamında sağlanan edimler, İstihdamı Teşvik Yasasına (*Arbeitsförderungsgesetz*) entegre edilerek, yukarıda işaret ettiğimiz 1927 tarihli yasa yürürlükten kaldırılmıştır. Günümüzde, kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğine ilişkin hükümler aşağıda ele alacağımız, SGB III kapsamında düzenleme bulmuştur. Anılan kanun ise yıllar içerisinde yine çok kez değişikliğe uğramıştır. Bu da bize bir kez daha, kısa çalışma modelinin ve bu model kapsamında işçilere sağlanmakta olan kısa çalışma ödeneğinin günceliğini koruyan bir konu olduğunu teyit etmektedir.

<sup>6</sup> Verordnung über die Erwerbslosenunterstützung vom 16. Februar 1924

<sup>7</sup> Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927

<sup>8</sup> Weimar Cumhuriyeti dönemi için özellikle Bkz.: **Hans Ulrich Wehler**, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Vierter Band, Beck, München, 2003; **Heinrich August Winkler**, Der lange Weg nach Westen, 4. Auflage, Beck, München, 2002; **Bundeszentrale für politische Bildung**, Weimarer Republik, Informationen zur politischen Bildung, Nr.261, 1998.

<sup>9</sup> Bu süreç için örneğin Bkz.: **Manfred Görtemaker**, Kleine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2002.

<sup>10</sup> Sosyal Pazar Ekonomisi için Bkz.: **Michael von Hauffen (Hrsg.)**, Die Zukunftsfähigkeit der Sozialenmarktwirtschaft, Metropolis, Marburg, 2007.

### III. KISA ÇALIŞMA VE KISA ÇALIŞMA ÖDENEĞİNE İLİŞKİN TEMEL HÜKÜMLER

Kısa çalışmayı, diğer esnek istihdam biçimlerinden ayıran en önemli özelliklerden birisi bu modele kriz dönemlerinde başvurulması ve dolayısıyla yeni bir iş ilişkisinin değil, var olan bir iş ilişkisinin sürekliliğine yönelik katkı sağlayan bir model olmasıdır.

Bu kapsamda, ülkelerdeki uygulamalar farklılaşmakla birlikte, bir işyerinde çalışma süreleri belirli bir süre için azaltılmakta olup, alınan bu karar doğrultusunda çalışanların tümü ya da belirli bir kısmı etkilenmektedir. Bu nedenle de kısa çalışma uygulaması kanaatimizce özellikle bir esnek istihdam modeli görünümünü sergilemektedir.

Bu özellikli istihdam biçimine ilişkin düzenlemeler Federal Almanya'da dağınık olmak ile birlikte, ifade ettiğimiz üzere esas itibarıyla SGB III kapsamında düzenleme bulmuştur. Bunun yanında işyeri seviyesinde yönetime katılım haklarını düzenleyen İşyeri Teşkilat Yasası (*Betriebsverfassungsgesetz*) kapsamında da konu ile bağlantılı son derece önemli hükümler karşımıza çıkmaktadır. Bu bölümde her iki yasada yer verilen hükümlere, ayrıntılara girmeden genel hatları ile değerlendirilmeye çalışılacaktır.

#### 1. SGB III ve Kısa Çalışma Ödeneği

Federal Alman sosyal güvenlik sisteminin dünyanın en eski ve de en köklü sisteminden birisi olduğu bilinmektedir.<sup>11</sup> Bunun ötesinde, kabul etmiş olduğu kanunlar aracılığıyla tanıdığı haklar bakımından da birçok ülkeye de öncülük etmiş olup, bu rolünü de halen günümüzde başarılı bir biçimde büyük ölçüde sürdürmektedir.

Ancak bu rol modelinin yanında ilk başlarda, sosyal güvenlik yasalarının son derece dağınık bir yapı sergilemiş olduğu da bilinmektedir. Bundan ötürü, 70'li yıllar ile birlikte yasaların koordine edilmesi amacıyla bir çalışma başlatılmış ve ilgili kanunlar kısaca SGB (*Sozial Gesetz Buch* - Sosyal Güvenlik Kitabı) olarak anılan, sosyal güvenlik kanunları dizisi olarak da

<sup>11</sup> Almanya'da sosyal güvenlik sisteminin ortaya çıkış ve gelişim süreci için özellikle *Bkz.: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Bilder und Dokumente zur Sozialgeschichte, 2. Auflage, Bonn, 1997.

tanımlayabileceğimiz, yasalar altında düzenleme bulmuştur.<sup>12</sup>

Yasa koyucu sosyal güvenliğe ilişkin yasaları bir araya toplayarak sistemin tümü hakkında toplu bir bakışa sahip olunmasını, ancak aynı zamanda da şeffaf bir sistemin oluşturulmasını amaçlamıştır.<sup>13</sup> Yıllar içerisinde bu proje önemli aşamalar kaydetmiştir. Oluşturulan yeni sistem kapsamında da sosyal güvenlik, yeni bir yapıya sahip olmuştur.<sup>14</sup>

Bugün sosyal güvenlik yasalarının büyük bir kısmı SGB adı altında düzenlenmiştir. Her bir alanı ancak birbirinden ayırabilmek için roma rakamları kullanılmaktadır. Böylelikle sosyal güvenliğe ilişkin her bir alan bir roma rakamı ile anılmaktadır.

SGB'nin tamamı 2017 yılı itibariyle on iki ayrı kanundan oluşmaktadır. SGB I Genel Hükümler (*Allgemeiner Teil*), SGB II İş Arayanlar için Temel Güvenlik (*Grundsicherung für Arbeitssuchende*) SGB III İstihdamın Teşviki (*Arbeitsförderung*), SGB IV Sosyal Sigortalar için Ortak Hükümler (*Gemeinsame Vorschriften für Sozialversicherung*), SGB V Yasal Hastalık Sigortası (*Gesetzliche Krankenversicherung*), SGB VI Yasal Emeklilik Sigortası (*Gesetzliche Rentenversicherung*), SGB VII Yasal Kaza Sigortası (*Gesetzliche Unfallversicherung*), SGB VIII Çocuk ve Gençlik Yardımı (*Kinder und Jugendhilfe*), SGB IX Rehabilitasyon ve Ağır Özürlülerin Çalışma Yaşamına Katılımları (*Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen*), SGB X İdare Yönetim (Verwaltungsverfahren), SGB XI Bakım Sigortası (*Soziale Pflegeversicherung*), SGB XII Sosyal Yardım (*Sozialhilfe*) başlığını taşımaktadır.

Bu çalışma kapsamında ele almış olduğumuz kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği de, İstihdam Teşviki (*Arbeitsförderung*) başlığını taşıyan, başta işsizlik sigortası olmak üzere, istihdamın teşvik edilmesine yönelik olarak birçok alanı düzenleyen, en son 5 Ocak 2017 tarihinde değişikliğe uğramış olan SGB III<sup>15</sup> altında düzenleme bulmuştur. SGB III'ün yürürlüğe

<sup>12</sup> Bu konuda ayrıntılı açıklamalar için Bkz.: **Bernd von Maydell/ Franz Ruhland/ Ulrich Becker (Hrsg.)** Sozialrechtshandbuch, 4.Auflage, Nomos, 2008; **Eberhard Eichenhofer**, Sozialrecht, 6.Auflage, Mohr Siebek, Tübingen, 2008.

<sup>13</sup> Ayrıntılar için Bkz.: **Andreas Hänlein/ Florian Tennstedt**, Geschichte des Sozialrechts, in Sozialrechtshandbuch (Hrsg.Maydell/Ruhland/Becker, Nomos, Baden Baden, 4.Auflage, 2008, s. 77 vd; **Eberhard Eichenhofer**, Sozialrecht, 3.Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000, S.92 vd.

<sup>14</sup> Bkz.:**Hans Franz Zacher**, Grundtypen des Sozialrechts, in Abhandlungen zum Sozialrecht (Hrsg. Hans Franz Zacher), München, 1993, s.257 vd.

<sup>15</sup> Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März

girmesi ile birlikte, 31 Aralık 1997 tarihine karar yürürlükte kalmış olan İstihdamı Teşvik Kanunu ve bu kanun ile getirilmiş olan tüm yasal hükümler de yürürlükten kalkmıştır<sup>16</sup>.

Buradan açıkça görüldüğü üzere, istihdamın teşvik edilmesi konusu Federal Almanya'da sosyal güvenliğin önemli bir bileşeni olarak da görülmekte olup, kısa çalışma uygulaması bunun da bir aracı konumundadır.

Bu noktada, ülkemizde de ilk kabul edildiğinde iş kanununda düzenlenmiş olan kısa çalışma uygulaması ve modelinin, daha sonradan kısaca işsizlik sigortası kanunu olarak tanımlanmış olduğumuz 4447 sayılı kanun kapsamında düzenlenmiş olmasının son derece isabetli olduğuna işaret etmek gerekir.<sup>17</sup>

Kısa çalışmaya ilişkin SGB III kapsamındaki genel çerçeveyi yasanın "İstihdamda Tutma" (*Verbleib in Beschäftigung*) olarak Türkçeye tercüme edebileceğimiz başlığını taşıyan, altıncı bölümünde hüküm altına alınmış bulunan 95. ve devamı maddeleri oluşturmaktadır. Genel hatlarıyla ele alacakımız bu hükümler görüleceği üzere, ülkemizdeki uygulama ile benzerlikler göstermekle birlikte belirli noktalarda önemli ölçüde farklılaşmaktadır.

## 2. Kısa Çalışma Ödeneğine Hak Kazanma Koşulları

Kısa çalışma uygulamasına geçebilmek ve bu kapsamda işçilere kısa çalışma ödeneğinin ödenebilmesi için her şeyden önce, kısa çalışma yapılabileceğine dair bir düzenlemeye tarafların aralarında bağitlamış oldukları iş sözleşmesinde veya toplu iş sözleşmesinde yer vermiş olmaları gerekmektedir.

Alman hukukuna göre, bir işveren istihdam etmekte olduğu işçisi, iş görme edinimini tam olarak yerine getirmeye hazır olmasına karşın, işlerin azalmasına bağlı olarak tam olarak kendisini istihdam etme imkanı bu-

---

1997, BGBl. I S. 594, 595), das durch Artikel 11 des Gesetzes vom 05. Januar 2017 (BGBl. I S. 17) geändert worden ist.

<sup>16</sup> Ayrıntılar için Bkz.: <http://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/sozialgesetzbuch-3-arbeitsfoerderung.html> erişim 10.02.2017.

<sup>17</sup> Ayrıntılar için özellikle Bkz.: **Can Tuncay/ Ömer Ekmekçi**, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 18. Bası, Beta, İstanbul, 2016, s.645 vd. ; **Ali Nazım Sözer**, Sosyal Sigortalar Hukuku, 2.baskı, Beta, İstanbul, 2015, s. 516 vd.



lunmuyorsa da, işçisinin ücretini eksiksiz ödemek ile yükümlüdür. Dolayısıyla iş kapasitesinin düşmesine bağlı olarak ortaya çıkan riskler ve bunun sonuçları işverenlere ait olmaktadır.<sup>18</sup> Kısa çalışma beraberinde belirli bir ücret kaybına da neden olacağından dolayı, kısa çalışmaya geçilmesi kararını işverenin tek başına verebilmesi mümkün değildir. Bu nedenden ötürüdür ki bir işyerinde kısa çalışma yapılabilmesi için, bu hususun iş sözleşmesi, toplu iş sözleşmesi veya çalışma konseylerin sürece dahil olduğu durumlarda, işletme sözleşmesiyle düzenlemede bulunulması gerekmektedir.

Sosyal tarafların bağitlamış oldukları toplu sözleşmede kısa çalışma yapılabileceğine ilişkin bir hükme yer vermiş olmaları durumunda, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde daha detaylı değerlendirileceği üzere, işyerinde çalışma konseyinin faaliyet göstermesi halinde, çalışma konseyi ile işyeri yönetimi arasında çalışma süresinin geçici olarak kısaltılmasına yönelik olarak bir işletme sözleşmesi bağitlanmasını zorunlu kılmaktadır. Çalışma konseyinin bulunmadığı işyerlerinde ise işveren ile işçi arasında kısa çalışma uygulamasına geçilmesine ilişkin, bireysel düzeyde bir sözleşmenin bağitlanması gerekmektedir. Eş anlatımla, işverenin hiçbir suretle kendi iradesine bağitli olarak kısa çalışma yaptırması mümkün değildir.

İstihdamın teşvik edilmesinde ve bir anlamda kısmi süreli işsizlik halinde sağlanan bir edininim olarak kabul gören<sup>19</sup> kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmenin genel koşulları SGB III'ün 95. maddesinde (eski 169. maddesinde) hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda her şeyden önce kısa çalışma ödeneğinin, geçici olarak ancak, aynı zamanda önlenemeyen bir iş kaybına bağitli olarak İş Kurumu (*Bundesanstalt für Arbeit*) tarafından sunulan bir edininim olduğunun belirtilmesi gerekmektedir.<sup>20</sup>

Anılan madde hükmü uyarınca bir işçinin kısa çalışma ödeneğini talep edebilmesi için, dört koşullun varlığı aranmaktadır. Bunlar sırasıyla;

---

<sup>18</sup> Alman Medeni Kanununun (BGB – Bürgerliches Gesetzbuch) 615.maddesine. Ayrıntılar için özellikle Bkz.: **Otto Plandt** (Hrsg.), Bürgerliches Gesetzbuch - Kommentar, 76. Auflage, Beck, München, 2017; **Barbara Dauner-Lieb/ Thomas Heidel/ Gerhard Ring**, BGB Kommentar, Nomos, Baden Baden, 2016.

<sup>19</sup> Bkz.: **Eberhard Eichenhofer**, Sozialrecht, 8. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 2012, s.260.

<sup>20</sup> Bkz.: **Karl Jürgen Bieback**, in: SGB III – Arbeitsförderung (Hrsg. Alexander Gagel), Band 1, Beck München, 2008, § 169-1.

- 1) İşgörenin iş görme faaliyetinin ücret kaybına neden olacak biçimde önemli oranda azalması,
- 2) İşletme için aranan koşullarının var olması,
- 3) Bireysel koşulların var olması,
- 4) İş Kurumuna bildirimde bulunulması,

gerekmektedir. Bu dört temel koşulun salt birlikte var olması durumunda esas itibariyle işçi kısa çalışma ödeneğine hak kazanmaktadır. Görüldüğü üzere buradaki şartlar son derece muğlak ve de yoruma açık bir biçimde düzenlenmiştir. Bu nedenledir ki, burada yer verilmiş olan temel koşullar kanunun devamı maddelerinde daha net bir biçimde tanımlanmıştır ki, bunlar aşağıda daha ayrıntılı bir biçimde ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmenin ilk koşullu, yukarıda sıralanan genel şartlar dikkate alındığında, işçinin istihdam edilmekte olduğu işyerindeki faaliyetlerin önemli oranda azalmış olmasıdır (*erheblicher Arbeitsausfall*). Ancak ifade edildiği üzere bununla birlikte salt faaliyetlerin azalması yeterli olmayıp, ücret seviyesinin de bu doğrultuda düşmesi gerekmektedir. “İşyerinde faaliyetlerin önemli oranda azalması” kavramı şüphesiz olarak açık ve net bir ifade olmadığından dolayı, yasa koyucu bu kavramdan tam olarak neyin ya da nelerin anlaşılması gerektiği sorusunun cevabını vermek durumunda kalmıştır. Bu kapsamda genel çerçeve SGB III’ün 96. maddesinin 1. fıkrası ile çizilmiş olup, bu hüküm yüksek yargı kararları ile yıllar içerisinde ve günümüzde uygulamada herhangi bir biçimde sıkıntılara yer vermeyecek biçimde, şekillenmiştir.

96. maddenin 1. fıkrası kapsamında, bir işyerine faaliyetlerin önemli oranda azaldığının kabul edilebilmesi için işlerin:

- a) ekonomik nedenlere veya kaçınılmaz bir gelişmeye (*unabwendbaren Ereignis*) bağlı olarak azalmış olması,
- b) geçici olarak azalmış olması,
- c) azalışın engellenemiyor olması,
- d) ilgili takvim ayı içinde, ilgili birimde çalışanların en azından üçte birinin brüt ücretler seviyeleri üzerinden, asgari yüzde 10 oranında bir kaybın söz konusu olması,

gerekmektedir. Burada da yine dört koşulun birlikte var olması şartı aranmaktadır. Yasa koyucu bu temel kriterlere yer vermekle birlikte, ko-

nuya yine daha fazla netlik kazandırmak amacıyla maddenin devamında açıklamalara yer vermiştir.

Görüldüğü üzere kısa çalışma uygulamasına geçebilmek ve bu bağlamda işçilerin kısa çalışma ödeneğini talep edebilmeleri için ilkin ekonomik veya kaçınılmaz bir gelişmeye bağlı olarak, işyerinde faaliyetlerin önemli oranda azalması gerekmektedir.

SGB III bağlamında ekonomik gelişme ile kast edilen, bir işyerinde genel ekonomik gelişmelere bağlı olarak, yapısal değişikliklere gidilmesi sonucunda, o işyerinde faaliyetlerin önemli oranda azalmış olmasıdır ki ancak bu durumda da ekonomik kaynaklı bir etkiden söz edilmektedir.<sup>21</sup> Federal Sosyal Mahkemesinin vermiş olduğu bir karar<sup>22</sup> uyarınca, ekonomik gelişmelere bağlı bir etkiden söz edilebilmesi için, bu etkinin dışarıdan, yani işletme kaynaklı olmaması gerekmektedir. Kararda ayrıca, bu etkinin konjonktürel, dönemsel ekonomik etkiler yanında, ekonomik olmayan faktörlere bağlı olabileceği (değişen mevzuat, demografik gelişmeler, tüketici eğilimleri, teknik bilgi düzeyi vs.), yani ekonomiyi etkilemiş olan siyasi kararların da bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır.<sup>23</sup> Dolayısıyla alınan siyasi bir karar sonucunda ekonomide bir daralma meydana gelmişse, esas itibarıyla kısa çalışmaya geçebilmek olanak dahilinde olmaktadır.

Bu noktada işaret edilmesi gereken önemli bir husus, kısa çalışma ödeneği talebinde bulunmak için, ilkin işyerindeki faaliyetlerin ekonomik gelişmeler doğrultusunda veya kaçınılmaz bir gerekçeye dayalı olarak azaldığının ortaya konması gerektiğidir. Ancak bu durumun sabit olması halinde, diğer kriterler incelenip şartların tümünden oluşup oluşmadığına bakılmaktadır.<sup>24</sup>

Bilindiği üzere ülkemizde de ilk defa kısa çalışma uygulaması hayata kazandırıldığında ilkin, genel bir krizin varlığı koşulu aranmış, ancak sonradan son derece isabetli bir biçimde bu koşuldan vazgeçilerek, günümüzde geçerli olan biçimi ile genel ekonomik kriz, sektörel veya bölgesel kriz şeklindeki düzenleme getirilmiştir. Yürürlükte olan mevzuat kapsa-

<sup>21</sup> Bkz.: SGB III'ün 96. maddesinin 2. fıkrasına.

<sup>22</sup> BSG Urteil v 15.12.2005 B 7 a AL 10/05 R

<sup>23</sup> Bkz.: **Karl Jürgen Bieback**, in Sozialrechtshandbuch (Hrsg. Maydell/Ruhland/Becker), 4.Auflage, Nomos, Baden Baden, 2008, s.980.

<sup>24</sup> **Bieback**, in: SGB III – Arbeitsförderung § 170/22.

mında, kısa çalışma yapılabilmesi için, genel ekonomik kriz, sektörel veya bölgesel krizin yanında zorlayıcı sebep şartından söz edilmektedir<sup>25</sup>. Bizim kanunumuzda düzenleme bulmuş olan “zorlayıcı sebep” kavramının içeriği ile Alman mevzuatında düzenleme bulmuş olan “kaçınılmaz gelişme” kavramları birbiriyle tam olarak örtüşmediğinden dolayı, bu çalışmanın devamında “kaçınılmaz gelişme” ifadesinin kullanılmasına devam edilmesi uygun görülmüştür.

Yukarıda belirtildiği üzere, bir işyerinde faaliyetlerin önemli oranda azaldığının kabul edilmesi için ekonomik neden veya kaçınılmaz gelişme gerekçesi aranmaktadır. “Kaçınılmaz gelişme” kavramı ise SGB III kapsamında, işyerindeki faaliyetlerin azalmasına sebep olacak tarzda, beklenilmeyen bir biçimde hava koşullarının değişimi olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte yine, resmi makamlar tarafından doğrudan veya resmi makamlar tarafından kabul edilen bir biçimde alınan tedbirlerin bir sonucu olarak, işyerinde faaliyetlerin azalması durumu ortaya çıkmışsa, kaçınılmaz bir sebebin varlığı kabul edilmektedir. Ancak bu durumun, işveren kaynaklı olmaması gerekmektedir<sup>26</sup>.

Alman hukukuna göre, işyeri yönetiminden beklenebilecek tüm tedbirler alınmış olmasına rağmen, yürütmekte olduğu faaliyetler yine de azalmış ise, o işyerinde faaliyetlerin azalmasının önlenemeyeceği kabul edilmektedir.<sup>27</sup> Dolayısıyla burada görüldüğü üzere, işyerinde ilkin faaliyetlerin azalmasına engel olabilecek çözüm yolların aranması, belirli bir çabanın gösterilmesi ve bunların sonuç vermemesi ya da daha baştan itibaren bir tedbir alınması halinde dahi, faaliyetlerin aynen devam ettirilmesinin mümkün olmaması gerekmektedir. Böylelikle kısa çalışma bir anlamda son çare olarak başvurulabilecek bir araç görünümündedir.

Yasa koyucu bu genel koşullar ile birlikte, özellikle hangi hallerde işyerindeki faaliyetlerinin azalmasının engellenebileceği hususlarını da sıralamayı uygun görmüştür. Buna göre, eğer işyerindeki faaliyetler, ağırlıklı olarak işkolundaki, gelişmelere veya sezona bağlı olarak ya da salt işyerindeki organizasyon yapısından dolayı azalma göstermişse, işyerindeki faaliyetlerin azalmasının engellenebileceği kabul edilmektedir. Bu husus

<sup>25</sup> Bkz. 4447 sayılı kanun Ek 2. maddesine.

<sup>26</sup> Bkz.: SGB III'ün 96. maddesinin 3. fıkrasına.

<sup>27</sup> SGB III 96. maddesinin 4. fıkrası hükmü uyarınca.

yıllar içerisinde yüksek yargının vermiş olduğu kararlar çerçevesinde daha bir netlik kazanmıştır. Bununla birlikte, işçilerin yıllık izin talepleri ile çatışmamak koşuluyla, işçilere ücretli izin kullandırmak yoluyla kısmen ya da tamamen faaliyetlerin azalmasına engel olunması mümkün olunabiliyorsa, bu durumda da, işyeri yönetimince faaliyetlerin azalmasının engellenebildiği kabul edilmektedir. Gerek mevzuat gerekse tarafların aralarında bağittadıkları sözleşme hükümleri uyarınca çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi yoluyla da, tedbirler alınması mümkünse, yasa koyucu yine işyerinde faaliyetlerin azalmasının engellenebileceğinden hareket etmektedir.<sup>28</sup>

Burada görüldüğü üzere, kısa çalışma uygulamasına geçmeden önce, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi olanağının da ele alınıp değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak buradan kesinlikle, kısa çalışma uygulamasına geçmek hedefine yönelik olarak çalışma sürelerinin her tür biçimde esnekleştirilebileceği, bunun da işçiler tarafından kabul edilmek zorunda olunduğu sonucunun çıkartılmaması gerekir. Nitekim yukarıda ifade edildiği üzere, esneklik konusunda tarafların aralarında bağittamış oldukları sözleşmelerde, ki bu bireysel iş sözleşmesi olabileceği gibi toplu iş sözleşmesi de olabilir, konu bağlamında bir düzenlemeye yer vermiş olmaları gerekmektedir.

Fakat Federal Almanya'da uygulanmakta olan ve bu ülkede doğup gelişmiş ve bizim ülkemizde pek bilinmeyen, çalışma süreleri hesabı modeli<sup>29</sup> kapsamında çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi, kısa çalışma uygulamasına geçilmesine engel olacak bir tedbir olarak başvurulmasının esasen mümkün olamayacağı yasada açık bir biçimde düzenleme bulmuştur.<sup>30</sup> Bu konuda bir takım istisnai hükümlere yer verilmiş olmakla birlikte, bunları bu çalışma kapsamında değerlendirmek, çalışmanın kapsamının dışına çıkılmasına neden olacağından, burada yer verilmemesi uygun görülmüştür.

Bir işyerinde kısa çalışma uygulamasına geçebilmek ve buna bağlı olarak işçilerin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmeleri için yukarıda ifade

<sup>28</sup> Bkz.: SGB III 96. maddedin 4. fıkrasına.

<sup>29</sup> Bu model ile ilgili ayrıntılar için Bkz.: *Peter Hanau/Annekartien Veit*, *Recht und Praxis der Arbeitszeitkonten*, 2. Auflage, Beck, München, 2015; *Alpay Hekimler*, "Esnek İstihdam'da Yeni Bir Model: Çalışma Süreleri Hesabı," Nusret Ekin'e Armağan, TÜHİS, Ankara, 2000, s.767-780.

<sup>30</sup> Bkz.: SGB III'ün 96. maddesinin 4. fıkrasına.

edilen temel koşullardan ikincisi, “işletme için aranan koşulların” var olmasıdır. Bu kavramdan ise tam olarak neyin anlaşılması gerektiğinin cevabını bize SGB III’ün 97. maddesi vermektedir. Kanun koyucu çok açık ve net bir biçimde, eğer bir işyerinde, bir işçi istihdam ediliyorsa, kısa çalışma bağlamında o işyeri, işyeri için aranan koşulu sağlamıştır, denilmektedir. Dolayısıyla, yasa koyucu çalışan sayısı bakımından herhangi bir eşik değer öngörmemiş olup, kısa çalışma uygulamasına geçebilmek için o işyerinde tek bir kişinin iş sözleşmesi kapsamında istihdam ediliyor olması yeterli olmaktadır. Böylelikle, Almanya’da kanun kapsamında işyeri olarak sayılan tüm işyerlerinin, istihdam edilen işçi sayısının büyüklüğüne bakılmaksızın, kısa çalışma uygulamasından yararlanması olanağı bulunmaktadır. Bununla birlikte, herhangi bir yasa boşluğu oluşturmaktan kaçınmak kaygısıyla olsa gerek, kısa çalışma bakımından, bir işyerinin bölümlerinin de bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiğine işaret edilmiştir. Dolayısıyla, işyerinin organizasyon yapısına bağlı olarak işyeri farklı bölümlere sahipse, bu bölümlerin birinde tek bir işçi istihdam ediliyor olması durumunda da, o bölüm için kısa çalışmaya geçilmesi imkan dahilinde olup, ilgili işçiye diğer koşulların varlığı halinde kısa çalışma ödeneğinin ödenmesi söz konusu olacaktır.

Bu noktada işaret edilmesi gereken önemli hususlardan birisi de, işyerinde çalışan işçi sayısının tespitinde, başta Meslek Eğitim Kanunu hükümleri kapsamında eğitim görenlerin, yani çırakların dikkate alınmayacak olmasıdır.<sup>31</sup> Temel ölçüt, işçinin bir iş sözleşmesine bağlı olarak istihdam edilmesi olup, bu sözleşmenin tam veya kısmı süreli olmasının da bu bağlamda herhangi bir önemi bulunmamaktadır.

Kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmenin diğer önemli bir koşulu da yukarıda ifade edildiği üzere, bireysel koşulların var olmasıdır. Bu kavram ile kast edilen, kısa çalışma ödeneğinden doğrudan her işçinin değil, belirli koşulları sağlayan işçilerin yararlanabilecek olmasıdır. Bu işçilerin tam olarak hangi işçiler olabileceği, SGB III’ün 98. maddesi hükmü kapsamında şekillenmektedir. İlgili maddeye göre, işyerinde faaliyetlerin önemli oranda azalması ile birlikte, işçinin sigortalı olarak iş ilişkisinin devam etmesi veya kısa çalışma uygulamasının sonunda mesleki eğitime katılması halinde, kendisine kısa çalışma ödeneğinin ödenebilmesi mümkün hale

<sup>31</sup> Bkz.: SGB III’ün 96. maddesinin 1. fıkrası son cümle.

gelmektedir. Böylelikle iş ilişkisinin taraflarca ikale veya fesih yoluyla sonlandırılması durumunda, kısa çalışma ödeneğine hak kazanılması olanak dahilinde değildir, nitekim bu husus da yasada ayrıca açıkça düzenleme bulmuştur.<sup>32</sup> Bununla birlikte, kısa çalışma uygulamasından sonra işçinin bir mesleki eğitim programına katılacak olması da, kısa çalışma ödeneğine hak kazanma boyutunda herhangi bir engel oluşturmamaktadır.

Sosyal güvenlik boyutunda son derece önemli bir hüküm kanunun 98. maddesinin 2. fıkrasında karşımıza çıkmaktadır. Öyle ki, işçi kısa çalışma ödeneği aldığı dönem içerisinde, çalışamaz duruma gelirse, kendisine normalde hastalık sigortası mevzuatı uyarınca ödenecek olan iş görmezlik ödeneği süresi boyunca, kısa çalışma ödeneğine hak kazanacağı belirtilmiştir. Daha açık bir ifadeyle, kısa çalışma ödeneği alan bir işçinin, ödeneğe hak kazandığı dönem içerisinde çalışamayacak biçimde hastalanması durumunda, kısa çalışma ödeneğinin kesilmesi söz konusu olmayacaktır.

Ancak bir işçi, işsizlik sigortası hükümlerinden yararlanmak suretiyle ileri mesleki eğitim programına katılması<sup>33</sup> halinde veya hastalık sigortası kapsamında kendisine hastalık parası ödenmesi durumunda<sup>34</sup>, kısa çalışma ödeneğine hak kazanmasının mümkün olamayacağı kanunda açıkça düzenleme bulmuştur. Bununla birlikte, özel bir sağlık sigortası kapsamında ve kanunda sayılmış olan çok çeşitli sayıdaki kurumlardan herhangi birinden, bir hastalık ödeneği veya benzer bir ödeneğe hak kazanıp bunun işçiye ödenmesi durumunda da, kısa çalışma ödeneğine hak kazanma olanağı ortadan kalkmış olmaktadır. Burada ifade edilen, kanunda sayılmış olan çok sayıdaki kurumu detaylı bir biçimde ortaya koymak, her birini ayrıca açıklanmasını zorunlu kılacağından ve bu durum bu çalışmanın boyutunu aşacağından, burada yer verilmemesi uygun görülmüştür. Ancak salt bir fikir vermesi açısından örneğin, Transplantasyon Kanununun 8. maddesinin 8a fıkrası hükmü uyarınca, organ veya doku

<sup>32</sup> Bkz.: SGB III'ün 98. maddesinin 2. fıkrasına.

<sup>33</sup> İşsizlik sigortası kapsamında sunulan ileri mesleki eğitim uygulamaları için Bkz.: *Johanna Flore*, Weiterbildung und Mitarbeiterbindung Eine Untersuchung im Kontext Kurzarbeit, Rainer Hamp Verlag, Berlin, 2014; *Bernd Mutschler/ Reimud Schmidt*, SGB III Arbeitsförderung, 6.Auflage, Nomos, Baden Baden, 2016; *Jürgen Brand/ Ricahrda Brandts*, SGB III Kommentar, 6.Auflage, Beck, München, 2012; *Axel Kokemoor*, Sozialrecht, 7.Auflage, Vahlen, 2016.

<sup>34</sup> Hastalık parası ile ilgili düzenlemeler için özellikle Bkz.: *Ulrich Becker/ Thorsten Kingreen*, SGB

bağışında bulunmuş olan bir işçinin, bu eyleminden dolayı çalışmadığı dönem için hak edeceği ödeneğin kendisine ödenmesi halinde, kısa çalışma ödeneğine hak kazanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Bir işçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesinin diğer bir koşulu da, kısa çalışma ödeneği aldığı süre zarfında, İş Kurumu tarafından sunulan işe aracılık hizmetlerinden yararlanmaya hazır olmalarıdır. Diğer bir ifadeyle, işçiler İş Kurumu tarafından kendilerine gerektiğinde başka bir işyerine yerleştirilmeleri konusunda hazır olmak ve bu önerileri değerlendirmek durumundadırlar. Eğer işçi, kurum tarafından kendisine önerilen kabul edilebilir bir işi kabul etmezse bu durumda, kısa çalışma ödeneğinin kesilmesi söz konusu da olabilmektedir.<sup>35</sup> Ancak, yaptığımız araştırma ve incelemeler, bu maddenin uygulamada çok fazla başvuru alan bir hüküm olmadığını göstermiştir. Şüphesiz olarak bu durum, kısa çalışma ödeneğine başvurulduğu anda, işgücü piyasasının içinde bulunduğu, daha açık bir ifadeyle, açık işlerin sayısı ve de kısa çalışmanın ne kadar bir süre için uygulanacağı durumu ile doğrudan ilişkilidir.

### 3. Kısa Çalışma Ödeneğinin Talep Edilmesi

Kısa çalışma uygulamasına geçebilmek ve bu bağlamda kapsama alınacak olan işçilere kısa çalışma ödeneğinin ödenebilmesi için, yukarıda genel hatlarıyla ele aldığımız koşulların varlığı halinde, İş Kurumuna başvurulması gerekmektedir.

Ülkemizde yürürlükte olan mevzuatta öngörüldüğü gibi<sup>36</sup>, kısa çalışma uygulamasından yararlanabilmek için başvurunun doğrudan işveren tarafından yapılması gerekmektedir. Fakat iki ülke uygulamasının bu noktada farklılaştığı husus, ülkemizde doğrudan kısa çalışma yapabilmek için derhal gerekçeleri ile birlikte İş Kurumuna başvurulması gerekirken, Almanya'da işveren, işlerin önemli oranda azaldığına ilişkin ilkin bir bildirim, İş Kurumuna yapmak zorundadır. Bu bildirimle ilgili olarak ise kısa çalışma uygulamasına geçilebilmektedir. Ancak işverenin yanında çalışma konseyine bildirimde bulunma ve dolayısıyla kısa çalışma uygulamasına geçilmesini talep etme hakkı bulunmaktadır.

---

V – Gesetzliche Krankenversicherung, 5. Auflage, Beck, München, 2016.

<sup>35</sup> Bkz.: SGB III'ün 98. maddesinin 4. fıkrası hükmüne.

<sup>36</sup> Bkz.: 4447 sayılı Kanunun Ek 2. maddesinin 2. fıkrasına.



Bildirimin, yazılı olarak yapılması gerektiği kanunda açıkça hüküm altına alınmıştır. İşveren tarafından yapılacak bildirimde, çalışma konseyinin konu bağlamında görüşlerinin de yer verildiği bir yazının, başvuruya eklenmesi yasal bir zorunluluktur. Doğal olarak bu hüküm sadece işyerinde bir çalışma konseyi kurulmuş ve faaliyet gösteriyor olması halinde uygulanması söz konusu olmaktadır.

İşverenin, İş Kurumuna yapacağı başvuruda, “inandırıcı bir biçimde” işyerinde faaliyetlerin önemli oranda azaldığını ve kısa çalışmaya geçilmesi yönünde işyerinin tüm koşulları sağladığını ortaya koyması gerekmektedir. Yasa koyucu, işverenin yapacağı başvuru ile birlikte, kısa çalışma uygulamasına geçilmesi yönünde gerekli kanıtları ortaya koyma yükümlülüğünü yüklemek ile birlikte İş Kurumuna da, derhal ve yazılı olarak yapılan başvuru kapsamında kısa çalışmaya geçilmesi yönündeki koşullarının sağlanıp sağlanmadığını, bildirmek ile görevli kılmıştır.<sup>37</sup>

Başvurunun yazılı olarak yapılması zorunluluğu dışında herhangi bir şekil şartı öngörülmemiştir. Bu bakımdan, işverenden konu bağlamında gerekli bilgi ve belgeleri gerektirdiği kapsamda ortaya konması beklenmektedir. Uygulamada işveren bu konuda İş Kurumundan yardım alması yönünde de herhangi engelleyici bir hüküm olmamak ile birlikte, aslen kurumun işverene yardımcı olması gerektiği kabul edilmektedir.<sup>38</sup> Nitekim günümüzde Federal İş Kurumu, işverenlere başvurularını tam ve eksiksiz olarak yapabilmeleri ve böylelikle çalışan işçilerin de mağdur olmalarını engellemek amacıyla, özel bir çağrı merkezi aracılığıyla da hizmet sunmaktadır.

Federal Sosyal Mahkemenin 1976 yılında vermiş olduğu bir kararında<sup>39</sup> ve daha sonraki yıllarda tekrarlanan kararlarında da, işverenin İş Kurumuna yapacağı başvurunun, kısa çalışma ödeneğine hak kazanma bağlamında sürecin ve sürenin başlatılması bakımından önem taşıdığına vurgu yapılmıştır. Bununla birlikte başvuru, aynı zamanda İş Kurumuna aranan koşulların sağlanıp sağlanmadığı konusunda gerekli denetimleri yapabilmesi ve de gerekli hallerde, işe aracılık hizmeti görmesi bakımından gerekli hazırlıklarını yapabilmesi yönünden de önem taşımaktadır.

<sup>37</sup> Bkz.: SGB III'ün 99. maddesinin 3. fıkrasına.

<sup>38</sup> **Bieback**, § 173 – 11/12

<sup>39</sup> BSG vom 23.06.1976 – 12/7 RAr 80/74.

Almanya'da bir kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmek için esas itibariyle iki aşamalı bir süreçten söz edilmektedir. Buna göre birinci aşama, yukarıda işaret edildiği üzere, işverenin İş Kurumuna başvurması ve bu başvurunun neticesinde kurum tarafından aranan genel koşulların ve işyeri koşullarının sağlandığının veya sağlanmadığının belirlenmesi aşamasını oluşturmaktadır. İkinci aşamayı ise, kısa çalışma ödeneğinin işçilere ödenebilmesi için, kapsama alınacak olan işçilerin bu haktan yararlanabilmeleri için, bireysel koşulları sağlayıp sağlamadıklarının belirlenmesi amacıyla yapılacak olan başvuru oluşturmaktadır ki, bu kapsamda her bir işçi için ayrı ayrı kısa çalışma ödeneği karara bağlanmaktadır.<sup>40</sup> Böylelikle, işçiler yönünden de kısa çalışma ödeneğine hak kazanma bağlamında bir denetim söz konusu olmaktadır.

#### 4. Kısa Çalışma Ödeneğinin Ödenme Süresi ve Miktarı

Kısa çalışma ödeneğinin ne kadar bir süre için ödenmesinin mümkün olacağına ilişkin hüküm SGB III'ün 104. maddesinde düzenleme bulmuştur. Buna göre kısa çalışma ödeneğinin, İş Kurumu tarafından, azami olarak on iki aylık bir süre için ödenmesi olanak dahilindedir. Bu süre, tüm işçiler için bağlayıcıdır. On iki aylık süre, işyerinde kısa çalışma ödeneğinin ödenmeye başlandığı ilk aydan itibaren işlemeye başlamaktadır.

Her ne kadar kanunda azami süre olarak on iki aylık bir süre öngörülmüş olursa da, bu sürenin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının alacağı karar doğrultusunda yirmi dört aya kadar uzatılabilmesi de mümkündür. Bu istisnai hükümden uygulamada çokça yararlanılmadığına da burada işaret etmek gerekir.

Eğer bir işyerinde kısa çalışma uygulamasına geçilmiş ve bu kapsamda işçilere kısa çalışma ödeneği ödenmiş, fakat on iki aylık süre dolmadan uygulamaya son verilmiş ve yeniden kısa çalışmaya geçilmesi konusunda şartlar oluşmuşsa, bu durumda son edininin sağlanmasının üzerinden üç ay geçmiş olmuş olması şartına bağlı olarak, on iki aylık süre yeniden işlemeye başlamaktadır.<sup>41</sup> Eş bir anlatımla, kısa çalışma uygulamasının son bulmasının ardından üç aylık bir süre geçmiş ve yeniden kısa çalışmaya geçilecekse, kısa çalışma ödeneğinin ödenme süresi bir anlamda sıfırlanmakta, on iki aylık süre yeniden işlemeye başlamaktadır.

<sup>40</sup> Bu konudaki ayrıntılar için Bkz.:Karl Jürgen Bieback, in: SGB III – Arbeitsförderung, § 173/1.

<sup>41</sup> Bkz.: SGB III'ün 104.maddesinin 3.fıkrasına.

İşçiler yönünde kısa çalışmaya ödeneğinin ödenme süresi yanında, özellikle bu ödeneğin miktarının ne olacağı büyük önem arz etmektedir. İşçilerin hak edeceği net kısa çalışma ödeneğinin miktarının hesaplanmasının, yasada oldukça ayrıntılı ancak aynı zamanda anlaşılması da çok kolay olmayan bir biçimde formüle edildiği ortadadır.<sup>42</sup>

Bilindiği üzere, ülkemizde yürürlükte olan mevzuat hükümlerimize göre, günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %60'ı olmaktadır. Bununla birlikte kısa çalışma ödeneğinin miktarının, asgari ücrete endekslenmek suretiyle belirli bir miktarı geçmeyeceği de hüküm altına alınmıştır<sup>43</sup>.

Federal Almanya'da ise, kısa çalışma ödeneğinin miktarı özetle, ortaya çıkan net ücret kaybı üzerinden hesaplanmaktadır. Buna göre kısa çalışma ödeneğinin miktarı, net ücret kaybının %60'ı olmaktadır. Ancak, işçi bir çocuk sahibiyse bu durumda oran %67'ye çıkmaktadır. Uygulamada kısa çalışma ödeneğinin miktarının hesaplanabilmesi için hemen hemen her işletmenin bir yazılım programı bulunmaktadır. Bu programa sahip olmayan işyerlerinin ise, ki bunlar genellikle küçük ölçekli işyerleri olmaktadır, Federal İş Kurumunun internet ortamında yayımladığı ve sürekli güncellemekte olduğu tablolardan yararlanabilmeleri olanak dahilindedir.<sup>44</sup>

Uygulamada işveren tarafından hesaplan kısa çalışma ödeneği, işveren tarafından işçilere ödenmekte olup, işveren de yapmış olduğu ödemeyi daha sonradan İş Kurumundan tahsil etmektedir. Bu bakımdan bu kısa çalışma ödeneğinin hesaplanmasına ilişkin programlar, işletmeler için ayrı bir önem taşımaktadır.

## 5. Kısa Çalışma Ödeneğinin Özel Türleri

Federal Almanya'daki uygulama ile ülkemizdeki uygulamayı farklılaştıran diğer önemli bir nokta, ülkemizden ayrı olarak, kısa çalışma ödeneğine ilişkin olarak özel türlerin belirlenmiş olunmasıdır. Daha açık bir ifadeyle, bizde salt bir kısa çalışma ödeneğinden söz ederken, Almanya'da genel

<sup>42</sup> Karş.: SGB III'ün 105 ve 106. maddelerini.

<sup>43</sup> Bkz.: 4447 sayılı Kanunun Ek 2.maddesinin 4.fıkrasına. ayrıntılar için **Tuncay/Ekmeççi**, a.g.e. s.654 vd.

<sup>44</sup> Bkz.: [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/kug-faq-kurzarbeit-und-qualifizierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/kug-faq-kurzarbeit-und-qualifizierung.pdf?__blob=publicationFile) Erişim 7 Şubat 2017.

kısa çalışma ödeneğinin dışında aşağıda genel hatlarıyla ele alacağımız iki özel tür karşımıza çıkmaktadır.

### a) Sezon Kısa Çalışma Ödeneği

Federal Almanya'daki çalışma mevzuatını incelediğimiz zaman birçok ülkede var olmayan ve diğer ülke uygulamaları ile önemli ölçüde farkındalık yaratan düzenlemelere yer verildiğini görmekteyiz. Bu düzenlemelerden biri de, kötü hava parası (*Schlechtwettergeld*) olarak Türkçeye tercüme etmemiz mümkün olan uygulamadır.

İnşaat sektöründe istihdam edilmekte olan işçilere, belirli koşulların sağlanması halinde ödenmekte olan bu edininim, yıllar içerisinde farklı kanunlar içerisinde düzenleme bulmuş olmakla birlikte, 2006 yılından itibaren kısa çalışma ödeneği boyutunda ele alınmaya başlanmış ve bu doğrultudaki hükümler SGB III kapsamında düzenleme bulmuştur.

Yürürlükte olan SGB III'ün 95. maddesinin son fıkrası hükmünde, kötü hava şartları nedeniyle çalışmayacak durumda olan işçilerin, sezon – kısa çalışma ödeneği (*Sasion Kurzarbeitergeld*) olarak adlandırılan ödeneye hak kazanacakları, ancak bunun için istihdam edildikleri işyerlerinin kanununun 101. maddesinde yer verilen koşullara sahip olmaları gerektiği hususu düzenleme bulmuştur. Bu işyerleri ya inşaat sektöründe ya da kış sezonuna bağlı olarak üretim faaliyetlerini azaltmak durumunda kalan işyeri olmaktadır.

Bu noktada 1 Aralık – 31 Mart tarih aralığını kapsayan dönemin kötü hava dönemi (*Schlechtwetterzeit*) olarak tanımlandığının ve inşaat sektöründe çalışan işçilere yönelik olarak salt bu dönem içerisinde, sezon kısa çalışma ödeneğinin talep edilmesinin mümkün olduğunun altının çizilmesi gerekmektedir.

Hangi işlerin inşaat işkolu kapsamında değerlendirileceği hususu kanununun 101. maddesinin 2. fıkrasında oldukça detaylı bir biçimde düzenleme bulmuş olup, bu konudaki ayrıntılar yıllar içerisinde yüksek yargının vermiş olduğu kararlar çerçevesinde şekillenmiştir.

SGB III'ün 101. maddesinin 1. fıkrası hükmüne göre, bir işçi inşaat sektöründe veya sezona bağlı olarak faaliyetlerin azalış gösterebildiği bir işkolunda istihdam ediliyor, ortaya çıkan iş faaliyetlerindeki azalış bu

madde hükmünün 5. fıkrası kapsamındaki ölçüler doğrultusunda ve de bu kanunun 97. maddesinde düzenlenmiş olan işyeri koşulları ile 98. maddesinde bireysel koşullar sağlanıyorsa, sezon kısa çalışma ödeneğini talep edebilmektedir.

Hava koşullarına bağlı olarak, işlerin durması veya önemli ölçüde azalması, kısa süreli çalışmaya geçilmesi ve bu bağlamda kısa çalışma ödeneği için, zorlayıcı bir sebep olarak kabul görülmekte olduğunu da ifade edebilmek mümkündür. Ancak her durumda doğrudan hava koşullarına bağlı olarak, faaliyetlerin azaldığı da kabul edilmemektedir.

Öyle ki, SGB III'ün 101. maddesinin 6. fıkrası hükmü uyarınca, hava koşullarına bağlı olarak işyerinde faaliyetlerin önemli oranda azaldığının kabul edilebilmesi için, işlerin azalışının doğrudan hava koşullarına bağlı olması ve de en azından günlük çalışma süresinin bir saat düşmesi gerekmektedir. Yasa koyucu çok açık bir biçimde, salt atmosfer olaylarına bağlı olarak, özellikle yağmur, kar yağışı veya don olayı sırasında veya devamında çalışılmasının mümkün olmadığı haller için, sezon kısa çalışma ödeneğinden yararlanılması yolunu açık tutmuştur. Ancak eğer özellikle iş sağlığı ve güvenliği tedbirleri bağlamında, işçilerin kötü hava koşullarının etkilerinden arındırılmaları mümkünse, sezon kısa çalışma uygulamasına geçilmesi mümkün olmayacağı da yasa metninde açıkça ifade bulmuştur.

Kısa çalışma ödeneğinin özellikli bir türünü oluşturan ve Türkiye'de yürürlükte olan mevzuatta düzenleme bulmamış olan sezon kısa çalışma ödeneğinin miktarı konusunda, yukarıda ele aldığımız genel hükümler geçerli olmaktadır.

## **b) Evde Çalışanlar için Kısa Çalışma Ödeneği**

Kısa çalışma ödeneğinin özellikli başka bir türü evde çalışanlar için hüküm altına alınmıştır. Evde çalışma uygulaması, günümüzde halen birçok ülkede geniş uygulama alanı bulan, en eski esnek istihdam modellerinden birisidir. Her ne kadar Almanya'da da son yıllarda bu istihdam biçimi kapsamında çalışanların sayısı azalış göstermiş olsa da, halen önemini korumaktadır<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Evde çalışma mevzuatı için Bkz.: *August Oltén*, Heimarbeitsrecht, Kölner Universitaetsverlag, Köln, 2008; *Klaus Schmidt/ Wolfgang Koberski*, Becks Kommentare zum Arbeitsrecht – Heimarbeitsgesetz, Beck, München, 1998.

SGB III'ün 103. maddesinin 1. fıkrası hükmü uyarınca, eğer bir işçi geçimini salt veya ağırlıklı olarak evde çalışma modeli kapsamında çalışmak suretiyle karşılıyorsa, aksi kararlaştırılmamışsa, bu işçilerin koşullarının oluşması halinde, kısa çalışma ödeneğinin, diğer özel bir türünü oluşturan, evde çalışanlar için kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmeleri mümkündür.

Böylelikle, ikinci bir gelir elde etmek amacıyla evde çalışan işçilerin kısa çalışma ödeneğine hak kazanmaları mümkün değildir. Ancak bununla birlikte, işçinin birden fazla işverene bağlı olarak, dolayısıyla birden fazla iş sözleşmesi kapsamında evde çalışıyor olması, ödeneği talep etme bağlamında herhangi bir engel oluşturmamaktadır. Bununla birlikte yasa koyucu, kısa çalışma ödeneğinin işçinin esasen ağırlıklı olarak geçimini sağlamakta olduğu sözleşme kapsamında bir edimim olarak sunulması gerektiğinden hareket etmiş olduğu, kabul edilmektedir.<sup>46</sup>

Bilindiği üzere evde çalışma uygulaması, diğer istihdam modellerinden özellikle, işçinin, çalışma süresinin uzunluğunu, çalışma süresinin başlama ve bitiş saatini kendisi belirleyebiliyor olması boyutuyla farklılaşmaktadır. Bu bakımdan da esas itibarıyla iş faaliyetlerinin azalması ve buna bağlı olarak ücret kaybının telafi edilmesi üzerine kurgulanmış olan kısa çalışma ödeneğine ilişkin hükümler, belirli bir takım değişiklikler yapılmak suretiyle ancak uygulanması mümkün hale gelmiştir.<sup>47</sup>

Bu bağlamda, bu model kapsamında istihdam edilen bir işçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, her şeyden önce iş ilişkisinin devam ediyor olması ve son altı ayın ortalaması olan brüt ücret seviyesinin %20 oranında azalması gerekmektedir. Bununla birlikte, işçinin kısa çalışma uygulamasının sonlandırılmasının ardından, yine eski seviyede, yani kısa çalışma öncesindeki kapasite ile çalışmaya hazır olması gerekmektedir. Doğal olarak, burada ortaya çıkan ücret kaybının da geçici olması ve bunun işçinin iş görme edimimine olan talebin azalmasına bağlı olarak ortaya çıkması gerekmektedir. Evde çalışanlar için kısa çalışma ödeneği konusundaki başvurunun yine İş Kurumuna, işveren veya çalışma konseyi tarafından yapılması gerekmektedir.

---

<sup>46</sup> *Bieback* § 176/11.

<sup>47</sup> *Bieback*, § 176/ 1.

## 6. Kısa Çalışma Bağlamında Çalışma Konseylerinin Katılım Hakları

Alman endüstri ilişkiler sisteminin şüphesiz en karakteristik özelliklerinden birisini geniş ölçüde bir yönetime katılım sistemine sahip olması oluşturmaktadır. İşyeri seviyesinde yönetime katılım anlayışının doğup gelişmesi ile birlikte yıllar içerisinde işçilere bu bağlamda tanınmış olan haklar da gelişme göstermiştir. İşçilerin kurup yönettikleri, işverenlerin herhangi bir müdahalesinin olmasının söz konusu olmadığı çalışma konseyleri günümüzde Almanya'da işyeri seviyesinde, çalışanların haklarının korunması ve gözetilmesi boyutunda çok önemli katkılar sağlayan birer organ olduğu gibi aynı zamanda da işveren ile işçi arasında doğrudan bir diyalog mekanizması görevini de görmektedirler.

Çalışma konseylerinin kuruluş, teşkilat yapısı, faaliyetleri ve yetkileri ve de diğer konular esas itibariyle bağımlı çalışanlar için, İşyeri Teşkilat Yasası<sup>48</sup> (*Betriebsverfassungsgesetz*) kapsamındaki hükümler kapsamında şekillenmektedir.

Çalışma süreleri ile ilgili olarak Almanya'da ülkemizden farklı olarak ayrı bir Çalışma Süreleri Kanunu (*Arbeitszeitgesetz*) bulunmakta ve belirli istihdam biçimlerine yönelik olarak da ayarda kanunlar kabul edilmiş olup, - örneğin Kısmi Süreli ve Belirli Süreli Çalışma Kanunu (*Teilzeit- und Befristungsgesetz*) veya Ödünç Çalışma Kanunu (*Leiharbeitsgesetz*) - anılan İşyeri Teşkilat Kanunu hükümleri kapsamında çalışma konseylerine, çalışma sürelerinin belirlenmesi bağlamında da çok önemli haklar tanımıştır. Daha açık bir ifadeyle, kısa çalışma uygulaması da, çalışma sürelerinin yeniden tayin edilmesi anlamına geldiğinden ötürü, Almanya'da yürürlükte olan mevzuat hükümleri gereğince, bir işyerinde çalışma konseyi kurulup faaliyet göstermekteyse<sup>49</sup> bu durumda kısa çalışma uygulamasına geçebilmek için mutlak olarak işgörenleri temsil eden bu organının sürece dahil edilmesi gerekmektedir. Çalışma konseyinin sürece dahil edilmesinin gerekçesi esas itibariyle, yasa koyucunun çalışma konseyle-

<sup>48</sup> „Betriebsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. September 2001 (BGBl. I S. 2518), das durch Artikel 19 Absatz 5 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist“

<sup>49</sup> Almanya'da çalışma konseyinin kuruluşu ve faaliyetleri için *Bkz.: Alpay Hekimler*, 2001 Yılı Reformu Işığında Federal Almanya'da İşyeri Seviyesinde Yönetime Katılım Sisteminin Temel

rine çalışma sürelerinin düzenlenmesi konusunda tanımış olduğu katılım hakkı kaynaklıdır.<sup>50</sup>

İşyeri Teşkilat Yasasının 87. maddesinin 3. fıkrası hükmü, işyerinde uygulanan çalışma sürelerinin geçici olarak kısaltılması veya uzatılması hallerinde, çalışma konseylerine alınacak karar konusunda katılım hakkı tanınmaktadır. Bu bağlamda, bir işletmede çalışma konseyi faaliyet gösteriyor ve çalışma süresinin kısaltılması arzulanıyorsa mutlak olarak çalışma konseyi ile işveren arasında bir işletme sözleşmesinin (*Betriebsvereinbarung*)<sup>51</sup> imzalanması gerekmektedir. Aksi halde kısa çalışma uygulamasına geçilebilmesi mümkün değildir. Bu bakımdan işveren ile işçinin doğrudan anlaşıp, çalışma konseyini devre dışı bırakmaları ve böylece kısa çalışmaya geçmeleri de olanak dahilinde değildir.

Çalışma konseyinin, işveren tarafından kendisine iletilen kısa çalışma talebi konusunu değerlendirip karara bağlayabilmesi için, işverenin kendisine zamanında başvuruda bulunması gerekmektedir. Bununla birlikte, alınacak karar ile ilgili olarak kapsamlı bir biçimde tüm belge ve bilgileri de iletmesi gerekmektedir. Uygulamada daha çok kendisine bu yönde iletilen bir talep üzerine çalışma konseyi, sendikadan da destek almaktadır. Dolayısıyla işyerinde örgütlü olan sendika da dolaylı bir yönden olsa da bu sürece dahil olmaktadır.<sup>52</sup>

Eğer işveren bu hükmü dikkate almadan kısa çalışma uygulamasına geçerse, bu durumda işçinin, işverenden yönetime katılım haklarının ihlal edildiği gerekçesiyle, iş görme edimini yerine getirmese de, normal çalıştığı süreye ilişkin ücretin kendisine ödenmesini talep etme hakkı bulunmaktadır.

---

Esasları, Çalışma ve Toplum Dergisi, 4/2004, s.89-142; **Wolfgang Däubler/ Michael Kitter**, Betriebsverfassungsgesetz – Kommentar für die Praxis, 15. Auflage, Bund Verlag, Frankfurt a.Main, 2016; **Karl Fitting/Fritz Auffarth**, Betriebsverfassungsgesetz, 28. Auflage, Franz Vahlen Verlag, 2016.

<sup>50</sup> Bu konudaki açıklamalar için *Bkz.: Alpay Hekimler* Federal Almanya'da Esnek Çalışma Sürelerinin Yasal Çerçevesi ve Çalışma Sürelerinin Düzenlenmesinde Çalışma Konseylerinin Katılım Hakları, TÜHİS, Mart 2003, s.109-123.

<sup>51</sup> Alman hukukunda işletme sözleşmesi, işveren ile çalışma konseyi arasında İşyeri Teşkilat Kanunu hükümlerine göre belirlenmiş olan konular kapsamında bağitlanan bir sözleşme tipidir.

<sup>52</sup> Çalışma konseyi ve sendika arasındaki ilişkiler için özellikle *Bkz.: Wolfgang Däubler*, Gewerkschaftsrechte im Betrieb, 12.Auflage, Nomos, Baden Baden, 2017.



Almanya'da sendikaların bağıtladıkları toplu iş sözleşmeleri ülkemizden farklı olarak salt ücret pazarlığına dayalı sözleşmeler olmadığından, çok farklı konuları da içinde barındırdıklarından dolayı, kısa çalışma modeli ile ilgili hükümlere de yer verdikleri görülmektedir. Ancak bununla birlikte, uygulamada kısa çalışmaya ilişkin daha çok genel hükümlere yer verildiğinden, kısa çalışma uygulamasına geçilmesini gerektirecek bir durumun ortaya çıktığı hallerde, çalışma konseyi ile işveren arasında bağıtlanacak olan işletme sözleşmelerinin ayrı bir önem taşımakta olduğunu da bu noktada vurgulamak gerekir.

Ancak çalışma konseyi burada, sadece kısa çalışma uygulamasına geçilmesine ilişkin olarak görüşmelerde en önemli taraf olarak kalmamakta, bunun ötesinde gerekli gördüğü hallerde, işverenden bu yönde bir talep gelmemesi durumunda dahi, doğrudan bir çözüm aracı olarak kısa çalışmaya geçilmesini talep edebilmektedir. Bu durum doğal olarak daha çok, işverenin işçi çıkartmak istemesi durumunda çalışma konseyinin buna alternatif bir öneri olarak kısa çalışmaya geçilmesini teklif etmesi halinde görülmektedir.

Yaptığımız gözlem ve incelemelere göre, çalışma konseylerinin, işyerinde üretim kapasitesinin düşüşüne bağlı olarak, işçilerin işten çıkartılmasına engel olmak amacıyla, bu model kapsamında istihdam edilmesinde yarar görmektedirler. Bu durum özellikle, işçilerin kısa çalışma sonrası yeniden eski çalışma düzenine geçebilecekleri konusunda bir görüşe sahip olmaları durumunda daha da güçlenmektedir.

Bu noktada doğal olarak, çalışma konseyinin, işverenin talebine olumlu cevap vermemesi halinde, kısa çalışmaya geçilip geçilmeyeceği sorusu ortaya çıkmaktadır. Esas itibariyle, İşyeri Teşkilat Kanunu kapsamında çalışma sürelerinin belirlenmesi konusunda çalışma konseylerine tanınmış olan katılım hakları bağlamında, çalışma konseyinin onay vermediği konularda, kararın uygulamaya alınması mümkün değildir. Ancak bir uyuşmazlığın ortaya çıkması durumunda, Uzlaştırma Kurulu (*Einigungsstelle*)<sup>53</sup> devreye girmekte olup, işyerinde kısa çalışma yapıp yapılmayacağı ve dolayısıyla işverenin İş Kurumuna başvurup vuramayacağını, bu kurul karara bağlamaktadır.

<sup>53</sup> Uzlaştırma kurulu ile ilgili ayrıntılı bilgi için Bkz.: Dipnot 49.

#### IV. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Tarihsel bir perspektif ile incelendiğinde Alman hukuk sistemi birçok ülke için model bir rol üstlenmiştir. Bu rol model özellikle kendisini iş ve sosyal güvenlik hukuku alanında daha da belirgin bir biçimde göstermektedir. Bu bağlamda Türk hukuk sisteminin de, Alman hukuk sisteminden derinden etkilendiğini ve bu etkinin özellikle yine iş ve sosyal güvenlik hukuku boyutunda kendisini gösterdiğini izlemekteyiz.

Türk – Alman ilişkileri bağlamında günümüzde neredeyse unutulmaya yüz tutmuş olan son derece önemli bir gelişme, Nazi iktidarından kaçmak durumunda kalan birçok Alman bilim adamının, Atatürk tarafından kucaklanması ve Türkiye’de modern bilimin gelişmesine sağladıkları katkı boyutuyla şekillenmiştir. Burada isimlerini tek tek saymamız mümkün olmayan bu bilim adamlarının ülkemizin gelişmesinde sağladıkları unutulmaz katkıları ve yaşananları Fritz Neumark, “Boğaziçine Sığınanlar” adlı kitabında ayrıntısıyla ele almıştır. Bu bilim adamları sosyal güvenliğin, dolayısıyla sosyal hukukun doğru gelişmesinde en büyük katkıyı sağlamış olan ülkelere biri olan Almanya’daki deneyimleri de, zamanında ülkemize aktarma konusunda eşsiz bir katkı sağlamışlardır.

Bugün ise gerek ekonomik gerekse sosyal bakımından en yakın ilişki içerisinde olduğumuz ülkelerin başında Federal Almanya gelmektedir. Bu ülkede salt üç milyona yaklaşan bir Türk kökenli nüfusun varlığı ve bu kişilerin sosyal güvenlik sisteminden yararlanmaları yanında daha birçok neden, sosyal hukuk bakımından gelişmeleri de bizim yakından takip etmemesi zorunlu kılmaktadır.

Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği yıllar içerisinde, kriz dönemlerinde belirli ölçüde istihdam garantisi sağlayan en önemli işgücü politikası araçlarından birisi olduğunu kanıtlamıştır. Mevzuatımıza 4857 sayılı İş Kanunu ile kazandırılan ve bugün 4447 sayılı kanunda düzenleme bulan kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği alanında Federal Almanya, yaklaşık bir yüzyıla yakın bir tecrübeye sahiptir. Bu modelin başka herhangi bir ülkede Federal Almanya’daki kadar da gelişmediğinin altının bu noktada bir kez daha çizilmesi gerekir.

Kısa çalışma şüphesiz olarak hem çalışan hem de çalıştıran açısından önemli katkılar sağlamaktadır. İşverenler için bu model, istihdam ettik-

leri işçileri kriz dönemlerinde işten çıkarmak ve işçilerin bu yolla başta tazminat olmak üzere krizlerin beraberinde getirdiği ağır yüklere ilave olarak ikinci bir yük altında ezilmesine engel olmaktadır. Özellikle Almanya'da işçi çıkarımında sosyal seçim ilkesi uygulandığında ve bu kapsamda oluşturulan sosyal planların da beraberinde ağır maliyetler getirmesi konuyu çok farklı boyutlara taşıyabilmektedir. Özetle, işçilerin sözleşmelerinin feshedilmesi, işverenler bakımından kısa çalışma uygulamasına oranla, çok daha maliyetli bir durumun ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

İşçiler açısından bakıldığında ise bu model, belirli bir gelir kaybı karşılığında iş ilişkilerinin devamına ve kriz ortamının son bulması ile birlikte, eski çalışma düzenine geçilmesine olanak tanımaktadır. Şüphesiz olarak kısa çalışmanın, işçi ve işveren bakımından yararlarının olması ile birlikte, genel ekonomik dengeler, hatta sosyal dengeler üzerinde de olumlu yansımaları olmaktadır.

Yıllar içerisinde kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğine ilişkin hükümler sözde değil, özde gerçek bir sosyal devlet anlayışı kapsamında işverenlerin, işçilerin ve dolayısıyla tüm toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir biçimde düzenleme bulmuştur. Bunun en bariz örneği, bu çalışma kapsamında değerlendirmeye çalıştığımız, özellikle kısa çalışma ödeneklerinden olan, sezon kısa çalışma ödeneği ve evde çalışanlar için ödenen kısa çalışma ödeneği gibi uygulamalar getirilmek suretiyle, modelin etkinliğinin arttırılmasıdır. Fakat bu hiçbir suretle, kısa çalışma modelinin mükemmel bir biçimde işlemekte olduğu anlamına gelmemektedir.

Kısa çalışma ortaya koymaya çalıştığımız üzere, işsizlik ile mücadelede, daha doğrusu kişilerin işsiz kalmalarına engel olmak yönünde önemli bir araç olarak karşımıza çıkmakta ve uygulanmaktadır. Bu nedenle de kısa çalışma modelini dolaylı bir işsizlik mücadelesi aracı biçiminde de tanımlayabilmemiz mümkün olmaktadır. Nitekim bu gerekçeden hareketle, Federal Almanya'da kısa çalışma modeli ve kısa çalışma ödeneği istihdamı teşvik kapsamında SGB III altında düzenleme bulmuştur.

Genel kanı kısa çalışma uygulamasının daha çok büyük ölçekli işletmelerde hayat kazandığına yönelik anlayıştır. Bu görüş Almanya'da da yaygındır. Ancak uygulamalara bakıldığında kısa çalışmaya yaygın bir biçimde küçük ölçekli işletmelerde de başvurulmakta olduğu, kısa çalışmanın

salt imalat sektörü ile de sınırlı kalmayıp, hizmet sektöründe de etkin bir araç olduğu gerçeği karşımıza çıkmaktadır. Sonuç itibariyle, bugün Almanya'da yürürlükte olan kısa çalışma modeline ilişkin yasal çerçevenin, istihdam politikaları bağlamında etkin bir araç olarak varlık gösterdiğini ifade edebilmemiz mümkündür.

## KAYNAKÇA

- Becker Ulrich/ Kingreen Thorsten**, SGB V – Gesetzliche Krankenversicherung, 5. Auflage, Beck, München, 2016.
- Bieback Karl Jürgen**, in Sozialrechtshandbuch (Hrsg. Maydell/Ruhland/Becker), 4. Auflage, Nomos, Baden Baden, 2008.
- Bieback Karl Jürgen**, in: SGB III – Arbeitsförderung (Hrsg. Alexander Gagel), Band 1, Beck München, 2008.
- Brand Jürgen/ Btandts Ricahrda**, SGB III Kommentar, 6. Auflage, Beck, München, 2012.
- Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung** (Hrsg.), Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Konjunkturelle Kurzarbeit, Nürnberg, Mai 2013.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.)**, Übersicht über das Sozialrecht, 13. Auflage, Bonn, 2016.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung**, Bilder und Dokumente zur Sozialgeschichte, 2 Auflage, Bonn, 1997.
- Bundeszentrale für politische Bildung**, Weimarer Republik, Informationen zur politischen Bildung, Nr.261, 1998.
- Dauner-Lieb Barbara/ Heidel Thomas/ Ring Gerhard**, BGB Kommentar, Nomos, Baden Baden, 2016.
- Däubler Wolfgang**, Gewerkschaftsrechte im Betrieb, 12. Auflage, Nomos, Baden Baden, 2017.
- Däubler Wolfgang/ Kittner Michael**, Betriebsverfassungsgesetz – Kommentar für die Praxis, 15. Auflage, Bund Verlag, Frankfurt a.Main, 2016.
- EichenhoferEberhard**, Sozialrecht, 8. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 2012.
- Eichenhofer Eberhard**, Sozialrecht, 6. Auflage, Mohr Siebek, Tübingen, 2008.
- Eichenhofer Eberhard**, Sozialrecht, 3. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000.

- Flore Johanna**, Weiterbildung und Mitarbeiterbindung Eine Untersuchung im Kontext Kurzarbeit, Rainer Hampp Verlag, Berlin, 2014.
- Fitting Karl/ Auffarth Fritz**, Betriebsverfassungsgesetz, 28. Auflage, Franz Vahlen Verlag, 2016.
- Görtemaker Manfred**, Kleine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2002.
- Hanau Peter / Veit Annekartien**, Recht und Praxis der Arbeitszeitkonten, 2.Auflage, Beck, München, 2015.
- Hänlein Andreas/ Tennstedt Florian**, Geschichte des Sozialrechts, in Sozialrechtshandbuch (Hrsg. Maydell/Ruhland/Becker, Nomos, Baden Baden, 4.Auflage, 2008.
- Hekimler Alpay/ Akpınar Teoman**, Son Değişiklikler ile Sosyal Güvenlik Kanunları, Ekin, Bursa, 2016.
- Hekimler Alpay**, Global Finans Krizi Ekseninde Kısa Çalışma Uygulamasının Ülkemizde Etkinliği Üzerine Gözlemler, TİSK İşveren, Mart 2009, s.28-35.
- Hekimler Alpay**, 2001 Yılı Reformu Işığında Federal Almanya’da İşyeri Seviyesinde Yönetime Katılım Sisteminin Temel Esasları, Çalışma ve Toplum Dergisi, 4/2004, s.89-142.
- Hekimler Alpay**, Federal Almanya’da Esnek Çalışma Sürelerinin Yasal Çerçevesi ve Çalışma Sürelerinin Düzenlenmesinde Çalışma Konseylerinin Katılım Hakları, TÜHİS, Mart 2003, s.109-123.
- Hekimler Alpay**, “Esnek İstihdam’da Yeni Bir Model: Çalışma Süreleri Hesabı,” Nusret Ekin’e Armağan, TÜHİS, Ankara, 2000, s.767-780.
- Kokemoor Axel**, Sozialrecht, Vahlen, München, 2016,
- Mutschler Bernd/Schmidt Reimud**, SGB III Arbeitsförderung, 6.Auflage, Nomos, Baden Baden, 2016.
- Oltan August**, Heimarbeitsrecht, Kölner Universitaetsverlag, Köln, 2008.
- Plandt Otto** (Hrsg.), Bürgerliches Gesetzbuch - Kommentar, 76. Auflage, Beck, München, 2017.

**Schaub Günther/ Schiendele Friedrich**, Kurzarbeit-Massentlassung – Sozialplan, 3.Auflage, Beck, München, 2011.

**Schmid Klaust/ Koberski Wolfgang**, Becks Kommentare zum Arbeitsrecht – Heimarbeitsgesetz, Beck, München, 1998.

**Starke Peter**, Krisen und Krisenbewältigung im deutschen Sozialstaat von der Ölkrise zur Finanzkrise von 2008. Bremen,: Reihe / Serie: ZeS-Arbeitspapier Nr. 2015/02.

**Sözer Ali Nazım Sözer**, Sosyal Sigortalar Hukuku, 2.baskı, Beta, İstanbul, 2015.

**Tuncay Can/ Ekmekçi Ömer**, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 18. Bası, Beta, İstanbul, 2016.

**von Hauffen Michael (Hrsg.)**, Die Zukunftsfähigkeit der Sozialenmarktwirtschaft, Metropolis, Marburg, 2007.

**von Maydell Bernd/ Ruhland Franz/ BeckerUlrich (Hrsg.)** Sozialrechtshandbuch, 4.Auflage, Nomos, 2008;

**Wehler Hans Ulrich**, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Vierter Band, Beck, München, 2003.

**Winkler Heinrich August**, Der lange Weg nach Westen, 4. Auflage, Beck, München, 2002.

**Zacher Hans Franz**, Grundtypen des Sozialrechts, in Abhandlungen zum Sozialrecht (Hrsg. Hans Franz Zacher), München, 1993.

